

Общество с ограниченной ответственностью
«Химфарммаркет»

Автономная некоммерческая организация
«Центр социальных исследований и инноваций»

Методика формирования группы субъектов Российской Федерации, потенциально привлекательных для реализации на их территории пилотного внедрения ЧГП

Москва

2009

Методика разработана в рамках выполнения Государственного контракта № П-828 от 27 ноября 2008 года.

Содержание

Введение

1. Порядок и процедуры выбора регионов, потенциально привлекательных для реализации на их территории пилотного внедрения частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования
2. Показатели и критерии оценки показателей для выбора регионов, потенциально привлекательных для реализации на их территории пилотного внедрения частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования
3. Формулы для расчета итоговых баллов при формировании группы регионов, потенциально привлекательных для реализации на их территории пилотного внедрения частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования

Методика формирования группы субъектов Российской Федерации, потенциально привлекательных для реализации на их территории пилотного внедрения ЧГП

Введение

Внедрение частно-государственного партнерства в дошкольном, общем и дополнительном образовании нацелено на повышение ресурсной обеспеченности и инвестиционной привлекательности российского образования, а также эффективное использование возможностей интеграции и кооперации ресурсов государства, бизнеса и семей. Результаты внедрения частно-государственного партнерства применительно к сфере общего, дошкольного и дополнительного образования должны проявиться в следующих процессах:

- интеграции и кооперации государственных и частных ресурсов для достижения качества образования, отвечающего современным требованиям;
- внедрения в образовании эффективных принципов управления, используемых в бизнес-сфере;
- развития нормативно-правовой и методической базы для реализации потенциала нового законодательства, нацеленного на реальную автономию образовательных учреждений, их финансово-хозяйственную самостоятельность и ответственность за результат;
- расширение участия в управлении образованием бизнес-структур в зависимости от их инвестиций, а также участие в оценке и получении результатов.

Созданию институтов и механизмов частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования в рамках действующего федерального законодательства способствует:

1. Формирование устойчивой *системы договорных отношений*, предусмотренной действующими нормами гражданского законодательства. В договорной модели частно-государственного партнерства предполагается относительно простое распределение между управляющей компанией, с одной стороны, и образовательными учреждениями и их учредителем - с другой. На основе договоров происходит распределение функций управления между сервисными службами, осуществляемыми управляющей компанией, и функций управления основной образовательной деятельностью, осуществляемой учреждением в лице органов управления и самоуправления учреждением и учредителя. Договорная модель предполагает принятие правовых актов местной администрации и договорное делегирование управляющей компании отдельных вопросов, отнесенных законом к компетенции образовательного учреждения.

2. Создание *хозяйственных обществ* с участием субъектов федерации и муниципалитетов в организационно правовых формах общества с ограниченной ответственностью, общества с дополнительной ответственностью, закрытого акционерного общества или открытого акционерного общества. При необходимости межмуниципальной организации управления образовательными комплексами могут также создаваться межмуниципальные хозяйственные общества с участием заинтересованных муниципалитетов. К участию в частно-государственном партнерстве в области обеспечения дошкольного, общего и дополнительного образования возможно привлечение с соблюдением процедур торгов (конкурса, аукциона),

предусмотренных Федеральным законом № 94-ФЗ, существующих или вновь созданных негосударственных коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей.

Внедрение частно-государственного партнерства в дошкольном, общем и дополнительном образовании сопряжено с определенными рисками. Наибольшие опасения бизнес-партнеров вызывают риски, связанные с работой государственных и муниципальных органов управления, прежде всего, излишняя бюрократизация и изменение нормативно-правовой базы в сфере образования в процессе реализации проектов частно-государственного партнерства. В условиях быстро развивающейся и меняющейся нормативно-правовой базы в регионах России изменение «правил игры» уже в процессе реализации проектов частно-государственного партнерства вполне реально. Наличие нескольких центров регулирования частно-государственного партнерства и, как следствие, отсутствие координации действий в этой сфере приводит к затягиванию сроков рассмотрения проектов частно-государственного партнерства, к нестыковкам в нормативно-правовом обеспечении частно-государственного партнерства в дошкольном, общем и дополнительном образовании, а также к росту транзакционных издержек проектов частно-государственного партнерства. Это снижает их привлекательность проектов сотрудничества для частных партнеров. Частные компании настораживает сложность разрешения спорных или конфликтных ситуаций с государственными или муниципальными структурами.

В условиях финансового кризиса тесная связь проектов частно-государственного партнерства с бюджетным финансированием в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования является одной из наиболее серьезных зон риска. Привязка финансирования проектов частно-государственного партнерства к ежегодно выделяемым объемам бюджетного финансирования в сфере образования сокращает возможности устойчивого планирования расходов по проектам для частных компаний и снижает их заинтересованность инвестировать в долгосрочные проекты. Общий невысокий профессиональный уровень государственных и муниципальных служащих в такой сложной сфере как частно-государственное партнерство, отсутствие опыта сотрудничества с частными компаниями существенно повышают риск эффективной организации частно-государственного партнерства. В компаниях ситуация складывается совершенно симметрично: у сотрудников практически отсутствуют опыт и профессиональная квалификация работы с государственными и муниципальными органами исполнительной власти особенно в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования, где государство должно обеспечивать права и социальные гарантии детей.

В целях снижения рисков процесс внедрения частно-государственного партнерства в дошкольном, общем и дополнительном образовании должен сопровождаться проведением мероприятий по организационно-методическому обеспечению формирования группы субъектов Российской Федерации, потенциально привлекательных для реализации на их территории пилотного внедрения частно-государственного партнерства.

Методика выбора субъектов Российской Федерации в состав формирующейся группы, потенциально привлекательной для пилотного внедрения частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования, включает следующие критерии:

- оценку наличия у региона опыта договорных отношений учреждений образования с работодателями;
- наличие у региона плана перевода учреждений дошкольного, общего и дополнительного образования в статус автономных учреждений по всем уровням системы образования;
- наличие практики формирования целевого капитала, выбора управляющей компании и механизмов распределения доходов от целевого капитала в интересах развития образовательных учреждений дошкольного, общего и дополнительного образования;
- количество образовательных учреждений, участвующих в пилотном внедрении частно-государственного партнерства в субъекте Российской Федерации должно быть не менее 5 учреждений каждого уровня образования: дошкольного, общего образования, а также дополнительного образования.

Образовательные учреждения, участвующие в пилотном внедрении частно-государственного партнерства, должны иметь органы общественно-государственного управления, стратегические планы и/или программы развития.

Методика формирования группы субъектов Российской Федерации для внедрения частно-государственного партнерства в дошкольном, общем и дополнительном образовании включает:

- порядок и процедуры формирования группы;
- показатели и критерии оценки показателей;
- формулы для расчета итоговых баллов.

1. Порядок и процедуры выбора регионов, потенциально привлекательных для реализации на их территории пилотного внедрения частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования

Методика формирования группы регионов, потенциально привлекательных для реализации на их территории пилотного внедрения частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования, основана на *последовательном* использовании *трех основных процедур*:

- 1. *Оценка социально-экономического потенциала субъектов Российской Федерации;*
- 2. *Формирование региональных кластеров;*
- 3. *Проведение мероприятий по организационно-методическому обеспечению формирования группы субъектов Российской Федерации.*

Комплексное применение трех указанных процедур позволит сформировать группу *неоднородных регионов*, отличающихся начальными условиями и региональной спецификой, потенциально привлекательных для реализации на их территории пилотного внедрения частно-государственного партнерства. Последовательная реализация указанных выше процедур обеспечит в дальнейшем возможность *транспонировать результаты* пилотных проектов на всю территорию Российской Федерации.

При формировании группы регионов, потенциально привлекательных для реализации на их территории пилотного внедрения частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования, должны быть учтены следующие факторы:

- заинтересованность региональных бизнес-структур, общественных организаций и родителей, с одной стороны, региональных и муниципальных органов управления образованием и образовательных учреждений, с другой стороны, в реализации на их территории пилотных проектов в области частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования;
- наличие в регионе опорных площадок для апробации различных форм и механизмов партнерства государства, бизнеса, родителей и общественных организаций с учреждениями дошкольного, общего и дополнительного образования, а также для оценки возможностей и перспектив развития частно-государственного партнерства в сфере общего, дошкольного и дополнительного образования;
- наличие в регионе экспертно-аналитических и управленческих команд, способных оказать содействие и методическую помощь в подготовке пилотных проектов и дальнейшей апробации различных форм и механизмов частно-государственного партнерства в сфере общего, дошкольного и дополнительного образования.

Порядок действий

На 1-ом шаге используется процедура, основанная на оценке социально-экономического потенциала субъектов Российской Федерации. Формирование группы регионов, потенциально привлекательных для реализации на их территории пилотного внедрения частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования, осуществляется с учетом различий в географическом положении регионов, демографических тенденциях и специфике систем регионального расселения, а также с учетом профиля и уровня их социально-экономического развития. При

реализации процедуры по каждому региону собирается исходная информация, а затем оцениваются следующие показатели:

- ✓ Географическое положение субъекта Российской Федерации,
в том числе:
 - удаление от федерального центра;
 - площадь территории;
- ✓ Численность и плотность населения субъекта Российской Федерации;
- ✓ Демографические показатели и тенденции;
- ✓ Особенности системы расселения, в том числе доступность сельских поселений;
- ✓ Уровень и профиль социально-экономического развития региона;
- ✓ Наличие в регионе предприятий, заинтересованных в сотрудничестве с системой образования и разделяющих принципы социальной ответственности бизнеса;
- ✓ Развитость сети государственных и негосударственных образовательных учреждений дошкольного, общего и дополнительного образования;
- ✓ Уровень доходов населения.

Региональное социально-экономическое развитие на протяжении последних лет характеризуется существенной *неравномерностью* роста основных показателей экономического и социального развития практически для всех субъектов Российской Федерации. Накопившаяся неравномерность обострилась в период финансового кризиса, в условиях которого наблюдается *усиление межрегиональной дифференциации*, увеличение межрегиональных различий в росте потребительских цен и уровне доходов населения. Так, в России сохраняется высокий уровень межрегиональных различий по душевым показателям ВРП, доходам населения, по бюджетной обеспеченности. Многие регионы характеризуются низкими темпами создания рыночной инфраструктуры и недостаточной активностью на региональном уровне в осуществлении проводимых на федеральном уровне структурных и институциональных преобразований в экономике и социальной сфере.

Материальная обеспеченность населения – один из основных факторов, определяющих его покупательную способность, в том числе возможность приобретения платных услуг. Это служит основой для успешного внедрения механизмов частно-государственного партнерства в дошкольном, общем и дополнительном образовании. Наиболее объемным показателем для характеристики материальной обеспеченности населения является соотношение среднедушевых доходов и прожиточного минимума (Si). После трехлетнего периода снижения уровня дифференциации соотношения среднедушевых доходов и прожиточного минимума в 2008 году этот уровень значительно вырос, что свидетельствует о расслоении регионов по уровню благосостояния населения. Следует отметить, что впервые за весь период наблюдения Москва уступила лидерство по показателю Si Ямало-Ненецкому Автономному округу и Тюменской области. Это может свидетельствовать о том, что определенные отрасли реального сектора экономики, в первую очередь, нефтяная и газодобывающая отрасли стали более доходными для населения, чем финансовая сфера, которая в значительной степени сосредоточена в Москве.

Как и в предыдущие периоды, основная масса регионов группируется в первой половине значений соотношения Si с небольшими «всплесками»:

- от 7,05 до 7,84 – Ханты-Мансийский, Чукотский, Ненецкий автономные округа и Санкт-Петербург;
- от 8,65 до 9,70 – Москва, Ямало-Ненецкий Автономный округ и Тюменская область.

Еще одним важным показателем является соотношение среднедушевых доходов и потребительских расходов, которое характеризует возможность и готовность населения тратить заработанные средства (Q_i). Здесь наблюдается картина, существенно отличающаяся от соотношения S_i . Практически для всех регионов характерно значение показателя Q_i от единицы до двух с небольшим исключением. Исключение составляют всего четыре региона: Усть-Ордынский Бурятский, Ненецкий, Чукотский автономные округа и Магаданская область. Соответственно, и распределение регионов имеет принципиально иную картину по сравнению с распределением регионов по соотношению S_i . Таким образом, можно признать, что четыре указанных автономных округа – это наименее благополучные округа в плане доступности услуг социально-культурной сферы а, возможно, и снабжения, как товарами первой необходимости, так и товарами длительного пользования.

Положение регионов в зависимости от соотношения потребительских расходов и прожиточного минимума (W_i) внешне похоже на положение регионов в зависимости от соотношения среднедушевых доходов к прожиточному минимуму. В четырех регионах – Усть-Ордынский Бурятский и Чукотский автономные округа, Республики Ингушетия, Калмыкия – потребительские расходы ниже прожиточного минимума, причем в Усть-Ордынском Бурятском автономных округах соотношение W_i составляет всего 0,4.

Следовательно, потенциал для внедрения частно-государственного партнерства в дошкольном, общем и дополнительном образовании имеет значимые региональные различия. В тех регионах, где низкий уровень платежеспособного спроса населения, а также экономического развития, отличающегося монопрофильностью отраслей, использование различных механизмов частно-государственного партнерства имеет явные ограничения. В тех регионах, в которых высокий платежеспособный спрос, многопрофильная отраслевая экономика, накопленный опыт технологий современного управления, внедрение частно-государственного партнерства может быть гораздо более эффективным. Это означает, что одним из главных критериев при выборе группы регионов, потенциально привлекательных для пилотного внедрения на их территории частно-государственного партнерства в дошкольном, общем и дополнительном образовании, является включенность в политику социально-экономического развития региона, соответствие механизмов частно-государственного партнерства интересам бизнеса и общественности, включая родителей.

Основываясь на оценке социально-экономического потенциала субъектов Российской Федерации, **группа регионов** потенциально привлекательных для реализации на их территории пилотного внедрения частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования **формируется в два этапа**. На первом этапе, отбираются регионы, как с высоким, так со средним и низким уровнем социально-экономического развития, различной плотностью населения и демографическими тенденциями, положительной и отрицательной динамикой доходов населения, розничного товарооборота, а также темпом роста бюджетной обеспеченности. Вместе с тем для реализации в пилотных регионах проектов в области частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования необходимо, чтобы сформированная группа включала достаточно регионов, характеризующихся мощной и многопрофильной производственной базой. На втором этапе, из этой группы регионов необходимо отобрать такие, в которых бизнес сообщество демонстрирует

заинтересованность в сотрудничестве с системой дошкольного, общего и дополнительного образования и повышении ее качества, как в настоящее время, так и на ближайшую перспективу.

В результате для участия в пилотных проектах в области частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования на *1-ом этапе формируется группа регионов*, характеризующихся *существенной неоднородностью* в отношении *объективных показателей* социально-экономического развития, и *сходством субъективных индикаторов*, характеризующих заинтересованность в развитии частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования в регионе.

На **2-ом шаге** процедура формирования группы регионов, потенциально привлекательных для реализации на их территории пилотного внедрения частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования, основана на использовании методов *кластерного анализа*. Указанная процедура базируется на отборе регионов, в которых могут быть выявлены *потенциальные кластеры, интегрирующие ресурсы семей, бизнеса и государства* в целях повышения эффективности управления и развития региональной системы образования. Кластерный анализ применяется для выбора в регионах, потенциально привлекательных для реализации на их территории пилотного внедрения частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования, *образовательных учреждений, коммерческих и некоммерческих организаций*, которые будут участвовать в апробации различных форм и механизмов партнерства государства, бизнеса, родителей и общественных организаций с учреждениями дошкольного, общего и дополнительного образования. Кластерный анализ эффективно использовать при формировании в пилотных регионах группы образовательных учреждений, коммерческих и некоммерческих организаций для апробации перспективных механизмов частно-государственного партнерства в организации *профильного обучения в старшей школе*. Процедуры кластерного анализа базируются на выявлении в пилотных регионах *устойчивых партнерских отношений*, оформленных соглашениями и договорами между бизнес-структурами и образовательными учреждениями. В пилотных регионах для участия в проекте в группу образовательных учреждений, коммерческих и некоммерческих организаций отбираются такие, в которых партнерские отношения отличаются *систематичностью и легитимным характером*. Образовательные учреждения, коммерческие и некоммерческие организации в пилотных регионах, в которых не удастся выявить легитимные формы частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования, или выявленные партнерские отношения *слабы и неустойчивы*, не включаются в группу участников пилотных проектов.

Таким образом, на **2-ом этапе формируется региональный кластер**, который включает группу образовательных учреждений, коммерческих и некоммерческих организаций для апробации механизмов частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования. Отличительной особенностью регионального кластера является наличие *согласованных целей и программ развития* частно-государственного партнерства общих для бизнес-структур и образовательных учреждений, коммерческих и некоммерческих организаций.

На **3-ом шаге** проводятся мероприятия *по организационно-методическому обеспечению формирования группы субъектов Российской Федерации*. Процедура основана на использовании *деятельностного подхода* к формированию рабочей программы и региональной управленческой команды,

которые будут осуществлять пилотные проекты и апробацию различных форм и механизмов частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования. Деятельностный подход опирается *на интерактивные методы*, применяемые для формирования рабочей программы и региональной управленческой команды и включает следующие *мероприятия*:

- Проведение семинаров, (продолжительностью не менее 8 часов), не менее одного семинара в каждом из выбранных регионов. Количество участников каждого семинара должно быть не менее 50 человек: специалисты системы образования (педагоги, администраторы образовательных учреждений и системы образования), семьи, работодатели, специалисты службы занятости). Семинары проводятся с использованием интерактивных методов работы и веб-технологий.

- Проведение деловых игр, продолжительностью не менее 6 часов, в каждом из выбранных регионов с участием представителей образовательных учреждений, коммерческих и некоммерческих организаций, включенных в региональные кластеры.

- Проведение конференции на федеральном уровне с использованием он-лайнных и веб-технологий. Участниками конференции являются (очно или он-лайн) не менее 200 специалистов и экспертов, среди которых:

- эксперты федерального и регионального уровней в области частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования;

- представители субъектов Российской Федерации, включенных в перечень пилотных регионов, участвующих в апробации механизмов ЧГП в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования;

- представители региональных управленческих команд, в том числе из образовательных учреждений, коммерческих и некоммерческих организаций, включенных в региональные кластеры;

- представители бизнес-сообщества, заинтересованные в развитии частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования.

Дальнейшее формирование группы регионов, потенциально привлекательных для реализации на их территории пилотного внедрения частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования, отбор образовательных учреждений, а также поэтапная разработка рабочей программы и подготовка региональных управленческих команд для апробации механизмов частно-государственного партнерства осуществляется на основе интерактивных методов. Рабочая программа апробации механизмов частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования для пилотных площадок должна быть представлена в виде *адаптивной модульной структуры*, обеспечивающей разные формы обучения и подготовки различных категорий участников пилотного внедрения частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования. Структура представляет собой единый документ, включающий в себя *инвариантный и вариативный блоки*.

Инвариантный блок рабочей программы апробации механизмов частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования дает характеристику и общую постановку проблемы, включая:

- характеристику возможностей и ограничений внедрения частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования;

- описание конкурентных механизмов частно-государственного партнерства, охватывающих такие области хозяйственной активности образовательных учреждений, как управление имуществом, формы экономической поддержки образовательных учреждений, управление содержательными компонентами программ по развитию детского творчества, физкультуры и спорта, необходимых для пилотного внедрения механизмов сотрудничества семей, государства и бизнеса;

- концепцию внедрения частно-государственного партнерства в пилотных регионах в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования;

- рекомендации по разработке нормативно-правовой базы в сфере частно-государственного партнерства в дошкольном, общем и дополнительном образовании.

Вариативный блок рабочей программы обеспечивает формирование региональной управленческой команды, которая осуществляет пилотную апробацию механизмов частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования в выбранных регионах и образовательных учреждениях с учетом различных начальных условий, и сложившейся практики взаимодействия семей, государства и бизнеса.

Региональная управленческая команда, являясь интеллектуальным ядром представителей организаций, участвующих во внедрении частно-государственного партнерства в каждом пилотном регионе, способствует созданию обстановки социального партнерства во имя решения как общих, так и частных задач внедрения частно-государственного партнерства в дошкольном, общем и дополнительном образовании.

Процесс формирования управленческой команды включает четыре основных этапа:

- первый этап – *адаптация* (этап взаимного информирования и анализа задач);

- второй этап – *группирование и кооперация* (создание объединений – подгрупп по симпатиям и интересам). На этом этапе происходит осознание отдельными подгруппами невозможности эффективного решения задачи без коммуникации и взаимодействия с другими подгруппами, что приводит к формированию схем общения и интер-групповых норм, общих для управленческой команды в целом;

- третий этап – *нормирование деятельности*. Разрабатываются принципы группового взаимодействия и нормируется либо область внутригрупповой коммуникации, либо область коллективной деятельности;

- четвертый этап – *функционирование*. С точки зрения деловой активности эту стадию можно рассматривать как стадию принятия решений для успешного выполнения поставленных задач. На данном этапе команда открыта для проявления и разрешения конфликтов, признается разнообразие стилей и подходов к решению задачи.

При выборе и практической реализации механизмов формирования управленческих команд для обеспечения пилотного внедрения частно-государственного партнерства в дошкольном, общем и дополнительном образовании, необходимо исходить из понятия управленческой команды как группы профессионалов с совпадающими личностными ценностями, объединенной рабочей программой апробации и задачами развития образования в регионе, несущей ответственность за конечные результаты взаимодействия семей, государства и бизнеса.

Для формирования региональной управленческой команды используются три различных подхода:

Подход 1 – лидерский. В рамках этого подхода управленческая команда формируется вокруг лидера, который удерживает основные цели деятельности, имеет продуманный план реализации и в соответствии с этим планом формирует вокруг себя команду, разделяющую цели и способную реализовать задуманный план. В выбранных пилотных регионах предстоит организовать процедуру по выявлению лидера, готового взять на себя апробацию, а затем и внедрение частно-государственного партнерства в дошкольном, общем и дополнительном образовании. Такой лидер должен иметь не только опыт управленческой работы, быть признанным профессионалом в сфере образования, но и разделять идеи частно-государственного партнерства, быть знакомым с основными моделями партнерства, а также механизмами их внедрения.

В связи с этим выявление такого лидера превращается в довольно сложную задачу, но если ее удастся решить, то успешность формирования эффективной управленческой команды довольно высока. Тем самым можно констатировать, что использование этого подхода опирается на знание потенциального круга лидеров в выбранных пилотных регионах, которые способны взять на себя задачи по апробации и пилотному внедрению частно-государственного партнерства. Если круг потенциальных лидеров узок, то целесообразно использовать другие механизмы формирования управленческой команды.

Подход 2 – конкурсный. В рамках этого подхода управленческая команда формируется на основе открытого объявленного конкурса для реализации заданной программы деятельности. Программа работы команды, а также структура команды, распределение ролей и функциональных обязанностей разрабатывается и публично предьявляется. Фактически конкурс объявляется на замещение должностей (позиций) в команде, которая будет работать по реализации объявленной программы деятельности по внедрению частно-государственного партнерства в дошкольном, общем и дополнительном образовании. Особенность конкурсного подхода для формирования управленческой команды заключается в обязательности этапа проверки совместимости членов команды, которые выбраны по конкурсу, их возможности работать вместе и реализовывать поставленные задачи. Это главный риск конкурсного подхода при формировании команды.

Конкурсный подход эффективен, если необходимо заместить одного или нескольких членов команды, но если надо сформировать всю команду, то целесообразно дополнить процедуру конкурса тренингом по формированию команды. Этот тип тренинга хорошо разработан в управленческой практике и носит название «Team building». Возможность использования конкурсного подхода для формирования управленческой команды сопряжена с необходимостью дополнения этого подхода именно этим типом тренинга. В противном случае при запуске работы управленческой команды она может развалиться из-за отсутствия слаженности в работе команды, недостаточности взаимопонимания и четкой коммуникации. Тем не менее, сочетание конкурсного подхода с тренингом компенсирует ограниченность данного подхода и может быть применено для формирования управленческой команды в целях внедрения частно-государственного партнерства в выбранных пилотных регионах по дошкольному, общему и дополнительному образованию.

Подход 3 – адаптационный. Адаптационный подход ориентирован на использование уже работающей управленческой команды и переориентации направленности ее деятельности на внедрение частно-государственного партнерства в дошкольном, общем и дополнительном образовании. Такая переориентация может быть осуществлена тренингами команды по заданным программам. Фактически речь идет о перепрограммировании деятельности команды, обладающей опытом управленческой работы,

имеющей налаженное внутри командное взаимодействие и распределение ролей, что может существенно сократить сроки формирования команды. Залогом успеха в применении этого подхода служит минимизация риска развала управленческой команды. К преимуществам данного подхода следует отнести и относительное сокращение сроков формирования команды.

Универсальными принципами при формировании управленческих команд в выбранных пилотных регионах вне зависимости от подхода, который будет использован для их формирования, служат:

- обеспечение общесистемных характеристик и требований к управляющей команде;
- учет внешних условий деятельности организаций, участвующих во внедрении частно-государственного партнерства в конкретном регионе;
- учет внутренних условий деятельности организаций, участвующих во внедрении частно-государственного партнерства в конкретном регионе;
- обеспечение взаимосвязи между организационной культурой и эффективностью функционирования управленческой команды.

При формировании региональной управленческой команды должны учитываться такие общесистемные ее характеристики, как:

- представление о команде не только как о системе взаимодействующих между собой элементов (участников), но и как о системообразующем элементе процесса управления;
- наличие структуры отношений, сохраняющих одновременно иерархическое подчинение и горизонтальный самоорганизующийся характер взаимодействия и сотрудничества участников команды, в результате чего проявляется синергетический эффект ее деятельности;
- способность достигать социального партнерства между всеми группами участников внедрения частно-государственного партнерства (региональными и муниципальными органами исполнительной власти, органами управления образованием, управленческим и преподавательским составом образовательных учреждений, бизнес-структурами, общественными организациями и др.) в целях активного их взаимодействия в процессе принятия и реализации ключевых решений, связанных с внедрением частно-государственного партнерства;
- целостность, проявляющаяся в том, что команда должна обладать интегративными качествами, не присущими ее отдельным элементам (участникам команды).

В результате применения *порядка действий*, разработанного в рамках данной методики, формируется перечень регионов, потенциально привлекательных для реализации на их территории пилотного внедрения частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования, в который должны войти не менее 5 регионов и не менее 15 муниципальных образований, среди них:

- ✓ не менее трех городских муниципальных округов с численностью населения не менее 200000 жителей;
- ✓ не менее трех муниципальных образований, экономика которых строится на базе градообразующих предприятий, в том числе передавшими либо передающими ведомственные образовательные объекты на баланс муниципальных образований;

- ✓ не менее трех муниципальных образований с развитыми механизмами взаимодействия органов местного самоуправления и бизнеса в процессе предоставления общественных услуг в сфере образования.

Количество образовательных учреждений, участвующих в пилотном внедрении частно-государственного партнерства в субъекте Российской Федерации должно быть *не менее 5 учреждений каждого уровня образования*: дошкольного, общего образования, а также дополнительного образования. Образовательные учреждения, участвующие в пилотном внедрении частно-государственного партнерства, должны иметь органы общественно-государственного управления, стратегические планы и/или программы развития.

В современных условиях одних бюджетных средств недостаточно для обеспечения требуемой образовательной инфраструктуры и повышения качества образования. Для реализации пилотного внедрения частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования необходимо создать организационно-правовые возможности для привлечения корпоративных и частных инвестиций. Эти механизмы проявляют свою эффективность для обеспечения дополнительного образования, что позволяет адаптироваться системе образования к изменяющимся внешним условиям и сохранять конкурентоспособность. Современные механизмы частно-государственного партнерства могут быть эффективны и на этапе дошкольного образования, в частности при финансировании предшколы, чтобы обеспечить равенство стартовых возможностей для детей из семей с разными доходами независимо от места проживания.

В России подавляющее большинство учреждений дошкольного общего образования – государственные или муниципальные. Однако даже в государственных и муниципальных детских садах и школах семьи, как правило, оплачивают затраты на питание и экскурсии. Кроме этого, значительная доля семей оплачивает расходы на услуги дополнительного образования. Платное образование в муниципальных и государственных учреждениях дополнительного образования детей¹ может осуществляться по образовательным программам объединений (*кружков, групп, секций, студий, клубов и др.*), которые открываются дополнительно к объединениям, оплачиваемым по муниципальному или государственному заданию. Различия в правилах финансирования (оплаты) дополнительного и основного общего образования обусловлены тем, что для дополнительного образования детей государственные стандарты и требования не

¹ Примечание: практически все учреждения дополнительного образования взрослых относятся к профессиональному послевузовскому образованию. Однако закон допускает осуществление платного дополнительного общего образования взрослых в любых образовательных учреждениях, имеющих лицензию на соответствующую программу либо на краткосрочных курсах, а государственная политика в сфере образования направлена на развитие непрерывного образования на протяжении всей жизни человека, как общего так и профессионального, не разделяя их в отличие от федеральных подзаконных нормативных актов (типовых положений об образовательных учреждениях). Данное обстоятельство создает широкие возможности для внедрения разнообразного платного дополнительного образования взрослых в учреждениях системы образования.

устанавливаются. Содержание детей в образовательном учреждении и образование (обучение и/или воспитание) в законодательстве отчетливо различаются в первую очередь с точки зрения распределения обязанностей по их оплате – финансированию. Данное обстоятельство особенно значимо для дошкольного образования, где родители обязаны оплачивать часть стоимости содержания детей в муниципальных образовательных учреждениях, а их образование по основной общеобразовательной программе предполагается бесплатным за счет субвенций местным бюджетам из бюджета субъекта федерации. При этом определенным категориям граждан, нуждающимся в социальной поддержке для получения образования во всех образовательных учреждениях, государство полностью или частично оплачивает расходы на их содержание в период получения ими образования. Категории таких граждан, порядок и размеры оплаты расходов на содержание в муниципальных образовательных учреждениях и учреждениях, подведомственных субъекту федерации (государственных), определяются законами субъекта федерации.

Несмотря на то, что бюджетное законодательство предусматривает возможность участия в финансировании образования в тех или иных формах (непосредственно или опосредовано) практически для всех уровней и подуровней публично-правовых образований, оно при этом жестко закрепляет обязанности по финансированию определенных «вопросов» за определенным уровнем. Замещение расходных (бюджетных, публичных) обязательств, закрепленных законом за данным бюджетом, средствами другого бюджета не допускается. Например, самая крупная статья текущих расходов на образование – оплата труда работников общеобразовательных учреждений, является расходным обязательством бюджета субъектов федерации, и денежные средства из других бюджетов не могут направляться на непосредственное финансирование оплаты труда в рамках принятой учреждением системы оплаты труда, однако могут быть предоставлены дополнительно к ней. Поэтому формы участия других бюджетов в финансировании образования должны находиться за рамками непосредственных расходных (публичных) обязательств данного бюджета.

Таким образом, частно-государственное партнерство в области дошкольного, школьного и дополнительного образования детей может опираться практически только на два основных источника финансирования – это средства бюджета разных уровней бюджетной системы и оплата обучения (воспитания, содержания) обучающимися (их законными представителями), а также благотворительные взносы. При этом в бюджетном финансировании могут быть выделены три основных блока:

- инвестиции в капитальное строительство, ремонт объектов образования и оборудование объектов образования в рамках бюджетных целевых и ведомственных программ (подпрограмм, проектов);
- текущее финансирование (в т.ч. в виде бюджетных субсидий) эксплуатационных расходов на содержание объектов образования;
- текущее финансирование (в т.ч. в виде бюджетных субсидий) заработной платы работников образовательных учреждений и расходов, отнесенных к категории учебных расходов.

Среди детей-дошкольников, пользующихся различными видами платных дополнительных услуг², каждый четвертый посещает платные музыкально-ритмические занятия (обучение пению, танцевальным движениям и т.п.), столько же охвачено платными мероприятиями по оздоровлению (ингаляция, массаж,

² Образование в Российской Федерации: 2007. Статистический ежегодник. — М.: ГУ-ВШЭ, 2007.

фитотерапия, обучение плаванию и т.п.). Около 12% детей на платной основе обучаются в детских садах иностранному языку. В детских дошкольных учреждениях появилась и новая платная услуга – компьютерные игры, но пока ее приобретает весьма ограниченный контингент – примерно 2% детей.

В 2008 году более трехсот тысяч детей, посещающих детские дошкольные учреждения, пользовались платными дополнительными услугами, выходящими за рамки основной образовательной деятельности, предусмотренной государственными образовательными стандартами дошкольного образования (более 7% от общей численности детей, посещающих детские сады). Но если в городах численность таких детей увеличилась по сравнению с предыдущим периодом, то в сельской местности соответствующий показатель не повышается. Такая ситуация накладывает свои ограничения на использовании различных механизмов частно-государственного партнерства в городах и в сельской местности. Для учреждений дополнительного образования характерно, что объем привлекаемых внебюджетных средств существенно зависит от того, где расположено учреждение. В регионах с высоким уровнем жизни населения этот объем выше, чем в «бедных» регионах, в больших городах – выше, чем в малых городах или в сельской местности. Например, в одном и том же регионе – Чувашской Республике – в Ленинском районе величина внебюджетных средств, привлекаемых учреждениями дополнительного образования, составляет всего 4,3%, в городе Канаше – 6,5 %, а в столице – Чебоксарах – 31,6 %.

Потенциальный платежеспособный спрос на услуги дополнительного образования достаточно стабильно растет в последние годы³. В результате анализа ответов на вопросы «На что из перечисленного тратила деньги в текущем учебном году Ваша семья в связи с учебой Вашего ребенка. Сколько примерно составила каждая из названных Вами трат» были получены средние затраты по категориям «Всего за обучение» и «Дополнительное образование (без подготовки в ССУЗ или вуз)» для учащихся 1-4 и 10-11 классов. Следует заметить, что школа рассматривается родителями, прежде всего, как ступень перед получением высшего образования. Чаще всего родители готовы платить именно за то, что ребенок получит подготовку для поступления в вуз. Таких родителей 46 %, за введение программ «школа-вуз» - 36 %, за введение усиленных программ по предметам, необходимым для поступления в вуз – 36 %. 27 % родителей готовы платить за введение усиленных программ по иностранному языку, усиленных программ по математике – 23 %⁴. В сегодняшней российской практике, чем выше образовательный статус домохозяйства, тем больше включенность взрослых членов семьи в образовательный процесс. *Среди взрослых получают дополнительное образование:*

- в семьях с высшим образованием - 61%
 - в семьях со средним специальным образованием - 26%
 - в семьях со средним общим образованием и ниже - 5%
- Чаще других переподготовкой и повышением квалификации занимаются руководящий персонал и специалисты. В

³ Данные приведены на 4-й научно-практической конференции «Экономика образования – итоги мониторинга в докладе А.А. Ослона и Е.С. Петренко «Образовательные траектории детей и взрослых» (Москва, ГУ-ВШЭ).

⁴ Учащиеся на рынке образовательных услуг. Информационный бюллетень. М.: ГУ-ВШЭ, 2006.

2005/2006 учебном году среди всех обучающихся взрослых руководящий персонал составляет 21% , специалисты составляют 42%⁵.

В систему переподготовки включены работники:

➤ системы образования	19%	промышленности	
16% здравоохранения	9%	сферы услуг	9% работники
транспорта и связи	8%		

Взрослые, которые учатся, более успешны на своей нынешней работе.

➤ Их чаще ценит начальство 49% Они имеют возможность проявлять самостоятельность 46% У них хорошие возможности для профессионального роста 37% Их работа соответствует их склонностям 25%

Несмотря на то, что вопросы организации частно-государственного партнерства в сфере общего, дошкольного и дополнительного образования в последние годы становятся все более актуальными, действующих управленческих и экономических механизмов недостаточно для эффективной организации частно-государственного партнерства, также как и готовности учреждений образования к взаимодействию с бизнесом и общественными организациями по широкому кругу вопросов с учетом взаимных интересов. Развитие частно-государственного партнерства в образовании до сих пор носит в России фрагментарный характер. Процессы повышения эффективности управления возрастающими ресурсами системы общего, дошкольного и дополнительного образования, а также увеличения каналов притока средств в сферу образования в настоящее время не набрали необходимой интенсивности, чтобы обеспечить качественное изменение ситуации. Вместе с тем, внедрение частно-государственного партнерства в сферу образования является важным условием достижения целевых ориентиров социально-экономического развития Российской Федерации. Так, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации отмечается, что к 2012 году повышение доли внебюджетных средств в общем объеме инвестиций в сферу образования должно составить не менее 25%, в том числе за счет активного развития различных форм частно-государственного партнерства.

⁵ Материалы четвертой научно-практической конференции «Экономика образования – итоги мониторинга», МОН, Рособразование, Росстат, ГУ-ВШЭ, ФОМ, Центр «Левада».

2. Показатели и критерии оценки показателей для выбора регионов, потенциально привлекательных для реализации на их территории пилотного внедрения частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования

Наращение кадровых проблем в российской экономике становится одним из серьезнейших ограничителей экономического роста в Российской Федерации, ее конкурентоспособности на мировых рынках. Одновременно растет понимание того, что частно-государственное партнерство не может ограничиваться только сферой профессионального образования, поскольку качество профессионального образования во многом зависит от качества общего, дошкольного, дополнительного образования, его перехода на современные педагогические технологии. В области развития общего, дошкольного, дополнительного образования на нормативно-правовом уровне не закреплены инструменты индивидуализации знаний, ориентации образовательного процесса на практические навыки и фундаментальные умения, ограниченным остается развитие сферы дополнительного образования. Приоритетный национальный проект «Образование» (ПНПО) многое сделал для привлечения общественного внимания к развитию образовательной сферы, к включению общественных механизмов оценки ее деятельности. В рамках ПНПО отрабатывается целый ряд механизмов привлечения негосударственных средств в образование на различных его уровнях.

Опираясь на концептуальные и практические разработки по развитию частно-государственного партнерства, необходимо сформировать показатели, для выбора группы регионов, потенциально привлекательных для реализации на их территории основных форм и механизмов частно-государственного партнерства, доступных и перспективных к применению в сфере общего, дошкольного и дополнительного образования. Важным моментом при формировании показателей и критериев оценки показателей является устранение состояния фрагментарности при выборе группы регионов. Необходимо обеспечить максимально полный охват существующих уровней как дошкольного, общего, так и дополнительного образования; выявление общего и особенного в их развитии; синхронизация разрабатываемых показателей и критериев оценки, характеризующих внедрение эффективных механизмов частно-государственного партнерства в сфере образования.

Критерии выбора субъектов Российской Федерации в состав формирующейся группы, потенциально привлекательной для пилотного внедрения частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования, включают оценку наличия:

- опыта договорных отношений учреждений образования с работодателями;
- плана перевода учреждений дошкольного, общего и дополнительного образования в статус автономных учреждений по всем уровням системы образования;
- практики формирования целевого капитала, выбора управляющей компании и механизмов распределения доходов от целевого капитала в интересах развития образовательных учреждений дошкольного, общего и дополнительного образования;
- стратегических планов и/или программ развития, а также органов общественно-государственного управления у образовательных учреждений, участвующих в пилотном внедрении частно-государственного партнерства.

При формировании группы регионов, потенциально привлекательных для реализации на их территории пилотного внедрения частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования, в соответствии с разработанными критериями требуется:

- проведение предварительной диагностики регионов, их образовательных учреждений, коммерческих и некоммерческих организаций, основанной на анализе показателей и параметров, необходимых для реализации пилотных проектов по апробации различных механизмов частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования;
- оценка платежеспособного спроса населения на образовательные услуги в зависимости от социально-экономического положения регионов Российской Федерации,
- анализ специфики региональных систем расселения и особенностей социально-демографической ситуации в регионе, включая показатели естественного прироста и миграционных потоков;
- анализ и оценка проблем и существующих противоречий, сдерживающих развитие механизмов частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования;
- анализ интересов, механизмов и результатов сотрудничества образовательного учреждения, семьи и предприятия;
- определение степени достаточности имеющихся механизмов сотрудничества, обеспечивающего условия для развития частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования.

Для проведения диагностики на начальной стадии формирования группы регионов, потенциально привлекательных для реализации на их территории пилотного внедрения частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования, должны быть заполнены и собраны анкеты, содержащие следующие показатели.

Показатели для выбора регионов, потенциально привлекательных для реализации на их территории пилотного внедрения частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования:

- Характеристика сети образовательных учреждений с разбивкой по муниципалитетам (муниципальным районам и городским округам), в том числе:

1. число учреждений дошкольного, общего и дополнительного образования с разбивкой по формам собственности и ведомственной подчиненности (учредителям);
2. численность учащихся в каждом образовательном учреждении;
3. численность персонала, работающего в образовательном учреждении:

- Наличие договорных отношений образовательных учреждений с предприятиями региона, включая соглашения о сотрудничестве, договора по управлению имуществом, формы экономической поддержки образовательных учреждений, механизмы управления содержательными компонентами программ по развитию детского творчества, физкультуры и спорта;

- Характеристика объемов образовательных услуг, оказываемых предприятиями, организациями и фирмами региона и муниципалитетов по дошкольному, общему и дополнительному образованию, включая программы развивающего обучения, корпоративные семинары, тренинги и т.д.;

- Динамика объема платных услуг населению, в том числе услуг в сфере образования.

- Средний уровень цен на образовательные услуги по уровням образования:

1. дошкольные учреждения;
2. подготовка к школе;
3. дополнительное образование детей школьного возраста;
4. дополнительное образование взрослых.

- Данные о прожиточном минимуме по региону, о среднемесячной заработной плате, в том числе с разбивкой:

1. в среднем по промышленности;
2. в целом по экономике;
3. по отраслям социальной сферы;
4. по образовательным учреждениям дошкольного, общего и дополнительного образования.

На основе собранных показателей необходимо произвести первичную группировку регионов и предварительную кластеризацию региональных образовательных учреждений, коммерческих и некоммерческих организаций в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования.

Специфика анализа ситуации применительно к сфере общего, дошкольного и дополнительного образования состоит в оценке возможностей, предоставленных новой законодательной базой, позволяющей преодолеть барьеры на пути эффективного взаимодействия бизнеса и образования с учетом особенностей управления указанных уровней образовательной системы и приоритетов социально-экономического развития регионов и муниципалитетов.

В конце 2006 и в 2007 годах были приняты важные законы⁶, напрямую затрагивающие возможности развития частно-государственного партнерства. Речь идет о законах:

- об автономных учреждениях, обеспечивающие реальную хозяйственную и финансовую самостоятельность учреждений образования;
- о целевом капитале, позволяющие формировать долгосрочную стратегию взаимодействия бизнеса и образования, в отличие от разовых пожертвований;
- новые положения Бюджетного кодекса, устанавливающие взаимоотношения учредителя с подведомственными учреждениями на принципах государственного (муниципального) задания с встроенными показателями по объему и качеству оказываемых услуг;

Переход учебных заведений в автономные учреждения позволяет им самостоятельно распоряжаться ресурсами. Автономные учреждения не являются получателями бюджетных средств в соответствии с новой редакцией Бюджетного кодекса (Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ). Это не означает, что они не финансируются за счет бюджетных ассигнований, они получают субсидии на оказание услуг и на содержание переданного им учредителем в оперативное управление имущества, т.е. им финансируется выполнение задания учредителя.

Кроме того, автономные учреждения имеют право на получение финансового обеспечения программы развития, если такая программа утверждена в установленном порядке. Средства, полученные автономным учреждением на выполнения задания учредителя, на содержание имущества и уплату налогов, а также финансирование программы развития перечисляются на расчетные счета в кредитных учреждениях, т.е. банках. Этими средствами, также как и полученными доходами от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, автономное учреждение распоряжается самостоятельно.

Автономные учреждения вправе с согласия учредителя вносить денежные средства и иное имущество в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или иным образом передавать это имущество другим юридическим лицам в качестве их учредителя или участника. Таким образом, для повышения эффективности своей деятельности автономные учреждения вправе передать часть функций профессионалам – управляющим компаниям. Управляющие компании могут взять себя функции по содержанию, эксплуатации и ремонту имущества, обеспечивая его эффективное использование, по приобретению оборудования, по внедрению новых технологий и т.д. При этом управляющие компании, действуя на принципах ответственного финансового менеджмента, имеют возможности стягивать ресурсы частного бизнеса для достижения наилучшего эффекта. Комбинация ресурсов автономных учреждений и предприятий позволяет, с одной стороны, обеспечить финансово-экономическую устойчивость функционирования и развития образовательных учреждений, а с другой – реально повысить эффективность, используя принципы управления, характерные для бизнес-сферы.

⁶ФЗ «Об автономных учреждениях» от 03.11.2006 № 174-ФЗ в ред. Федеральных законов от 24.07.2007 № 215-ФЗ и от 18.10.2007 № 230-ФЗ;

ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» от 30.12.2006 № 235-ФЗ;

Бюджетный кодекс РФ в ред. Федерального закона от 26.04.2007 № 63-ФЗ.

Управляющие компании могут стать ключевым звеном инфраструктуры частно-государственного партнерства.

Таким образом, выбор регионов, потенциально привлекательных для реализации на их территории пилотного внедрения частно-государственного партнерства с учетом специфики общего, дошкольного и дополнительного образования, ориентирован на обеспечение следующих процессов:

- интеграции и кооперации государственных и частных ресурсов для достижения качества образования, отвечающего требованиям современной экономики и развитию общества;
- внедрения в образование эффективных принципов управления, используемых в бизнес-сфере;
- развития нормативно-правовой и методической базы для реализации потенциала нового законодательства, нацеленного на реальную автономию образовательных учреждений, их финансово-хозяйственную самостоятельность и ответственность за результат, в том числе за счет формирования и использования доходов от целевого капитала;
- расширение участия в управлении образованием бизнес-структур в зависимости от их инвестиций, а также участие в оценке и получении результатов.

В условиях перехода образовательных учреждений дошкольного, общего школьного и дополнительного образования в автономные учреждения в целях повышения эффективности использования ресурсов целесообразно создание управляющей компании. Автономные учреждения передают на договорной основе управляющей компании часть функций вместе с финансированием по их выполнению. Управляющая компания дополнительно привлекает средства частного бизнеса, тоже на договорной основе, сохраняя за бизнесом право на участие в управлении интегрированными ресурсами. Управляющая компания несет ответственность за эффективность использования аккумулированных средств для достижения поставленных перед ней задач.

Для повышения финансовой стабильности партнерства формируется фонд целевого капитала как долгосрочный источник гарантированного дохода. Доходы от использования целевого капитала направляются на:

- создание стимулирующих фондов по оплате труда и грантов для поддержки работников;
- развитие материально-технической базы и информационной среды, приобретение современного оборудования, пополнение библиотечного фонда.
- разработку и внедрение образовательных инноваций;
- финансовую поддержку социального пакета для членов партнерства;
- субсидирование программы ипотечного кредитования и жилищного строительства;
- финансирование стажировок и повышения квалификации
- другие цели в интересах членов партнерства.

В соответствии с возможностями, предоставляемыми законодательством, может быть сформирован один фонд целевого капитала, нацеленный на поддержку всех образовательных учреждений, входящих в партнерство. Это помогает объединять усилия и ресурсы для достижения общего эффекта. Формирование общего фонда для нескольких образовательных учреждений дошкольного, школьного или дополнительного образования позволяет преодолевать маломощность каждого из них за счет концентрации и объединения ресурсов. В этом случае частно-государственное партнерство позволяет интегрировать бюджетные средства,

средства предприятий, направляемые на финансирование развития образовательных учреждений, социального пакета работников и их семей, а также средства семей, спонсоров и благотворителей.

Принятые законы об автономных учреждениях и целевом капитале позволяют синхронизировать направления развития частно-государственного партнерства в России для дошкольного, общего и дополнительного образования с зарубежной практикой. Налоговые льготы при формировании и использовании доходов от целевого капитала делают возможным не только использование опыта развитых стран, в частности США, Германии и Великобритании, но и участие представителей зарубежных бизнес-компаний в проектах, основанных на частно-государственном партнерстве в России в сфере образования. Такие проекты развития частно-государственного партнерства обсуждаются, в частности, для школьного образования в Калининградской области с немецкими партнерами, в первую очередь, для детей, имеющих ограниченные возможности здоровья. Без режима льготного налогообложения, принятого для фондов целевого капитала, заинтересованность немецких компаний была низкой. Принятие новых законов изменило ситуацию и сделало образование на региональном и местном уровнях привлекательной сферой для инвестирования. Безусловно, такие возможности еще требуют серьезной информационной работы, но синхронизация налоговых режимов для частно-государственного партнерства в России и в развитых странах, предпринятая в последний год, создает новые возможности для сотрудничества.

Важным фактором успешности внедрения частно-государственного партнерства в дошкольном, общем и дополнительном образовании следует признать масштабные меры по повышению прозрачности в планировании и расходовании средств образовательными учреждениями. Речь идет о внедрении на этих уровнях образования нормативного или формульного финансирования в зависимости от числа учащихся, что позволяет преодолеть субъективные факторы в распределении бюджетных ресурсов. Объемы финансирования поставлены в прямую зависимость от количества и качества оказываемых услуг. Кроме того, во многих регионах, в первую очередь, участниках Комплексного проекта модернизации региональных систем образования, сформирована база для финансовой самостоятельности - практически все учреждения дошкольного, общего и дополнительного образования стали юридическими лицами, осуществляют отдельный бухгалтерский учет, что позволяет самостоятельно распоряжаться ресурсами. Прозрачность деятельности образовательных учреждений и повышение их самостоятельности служат основой для налаживания частно-государственного партнерства, их инвестиционной привлекательности. Можно говорить, что начался процесс включения образовательных учреждений в сложившиеся правила делового оборота, принятые в некоммерческом секторе.

Существенную роль в формировании потенциала для развития и внедрения частно-государственного партнерства играет масштабное создание управляющих советов в школах и наделение их реальными полномочиями, в частности в распределении стимулирующей части оплаты труда, в формировании и оценке финансовых планов учреждений, в разработке планов, в том числе стратегий долгосрочного развития. Управляющие советы формируются из представителей общественности, родителей, представителей местного бизнеса, предприятий и ассоциаций товаропроизводителей.

Таким образом, для дошкольного, общего и дополнительного образования оказываются применимыми все механизмы частно-государственного партнерства, допустимые в рамках существующего гражданского законодательства – как на контрактной основе, так и с использованием институциональных механизмов и механизмов общественного взаимодействия. В отличие от профессионального образования,

акцент в дошкольном, общем и дополнительном образовании, смещен в сторону частных средств семей. Однако позитивными факторами следует признать очень высокий уровень востребованности программ дошкольного и дополнительного образования практически во всех регионах Российской Федерации, а также постепенное преодоление демографического спада. Это означает смену предпочтений на всеобщее дошкольное образование вне зависимости от занятости матерей (даже неработающие матери предпочитают дошкольные образовательные учреждения для воспитания детей).

Высокий спрос на услуги дошкольного и дополнительного образования в условиях преодоления демографического спада гарантирует инвестиционную привлекательность этих уровней образования и открывает потенциальные возможности для внедрения механизмов частно-государственного партнерства. По данным Всемирного банка окупаемость вложений в дошкольное образование и дополнительное образование детей составляет 1:4. Это означает, что на рубль вложенных средств отдача с учетом общественных и частных эффектов составляет 4 рубля. Отдача от инвестиций в профессиональное образование существенно ниже. Поэтому сфера дошкольного, общего и дополнительного образования имеет конкурентные преимущества для внедрения частно-государственного партнерства и повышения отдачи от инвестиций.

3. Формулы для расчета итоговых баллов при формировании группы регионов, потенциально привлекательных для реализации на их территории пилотного внедрения частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования

Процедура формирования группы регионов, потенциально привлекательных для реализации на их территории пилотного внедрения частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования, основана на использовании методов *кластерного анализа*. Указанная процедура базируется на отборе регионов, в которых могут быть выявлены *потенциальные кластеры, интегрирующие ресурсы семей, бизнеса и государства* в целях повышения эффективности управления и развития региональной системы образования.

При проведении кластерного анализа используется *метод K-means* - итерационный метод кластеризации. Метод разбивает множество объектов на заданное число кластеров (K). Объединение объектов в кластеры происходит на основе вычисляемой меры сходства.

После первого разбиения объектов по кластерам (первой итерации) происходит повторное вычисление мер сходства и перенос объектов из одного кластера в другой. Итерационный процесс продолжается до тех пор, пока не будет получено наилучшее разбиение объектов на кластеры с использованием формул для расчета итоговых баллов, приведенных в таблице 1.

Таблица 1.

<p>Центр кластера - среднее геометрическое место точек в пространстве переменных.</p>	$\bar{x}_{kj} = \frac{\sum_{i=1}^{I_k} w_{ij} x_{ij}}{I_k}$
--	---

<p>Дисперсия кластера - мера рассеяния точек в пространстве относительно центра кластера:</p>	$D_k = \frac{\sum_{i=1}^{I_k} \sum_{j=1}^n w_j (x_{ij} - \bar{x}_{kj})^2}{I_k - 1}$
<p>Среднеквадратичное отклонение) объектов относительно центра кластера:</p>	$S_k = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^{I_k} \sum_{j=1}^n w_j (x_{ij} - \bar{x}_{kj})^2}{I_k - 1}}$
<p>Радиус кластера - максимальное расстояние точек от центра кластера:</p>	$R_k = \max_i \sqrt{\sum_{j=1}^n w_j (x_{ij} - \bar{x}_{kj})^2}$

На 1-ом шаге используется процедура, основанная на оценке социально-экономического потенциала субъектов Российской Федерации. Формирование группы регионов, потенциально привлекательных для реализации на их территории пилотного внедрения частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования, осуществляется с учетом различий в географическом положении регионов, демографических тенденциях и специфике систем регионального расселения, а также с учетом профиля и уровня их социально-экономического развития. При реализации процедуры по каждому региону собираются следующие показатели:

- ✓ Географическое положение субъекта Российской Федерации, в том числе:
 - удаление от федерального центра;
 - площадь территории;
- ✓ Численность и плотность населения субъекта Российской Федерации;
- ✓ Демографические показатели и тенденции;
- ✓ Особенности системы расселения, в том числе доступность сельских поселений;
- ✓ Уровень и профиль социально-экономического развития региона;
- ✓ Наличие в регионе предприятий, заинтересованных в сотрудничестве с системой образования и разделяющих принципы социальной ответственности бизнеса;
- ✓ Развитость сети государственных и негосударственных образовательных учреждений дошкольного, общего и дополнительного образования;
- ✓ Уровень доходов населения.

Каждая из субъектов Российской Федерации выступает в данной процедуре как объект, характеризующий определенными значениями указанных выше показателей. Соответственно они могут быть представлены в качестве точек в N-мерном пространстве. Такое пространство называется пространством

свойств изучаемых объектов. Сравнение расстояния между этими точками будет отражать степень близости рассматриваемых субъектов Российской Федерации, их сходство друг с другом. Социально-экономический смысл подобного понимания сходства означает, что субъекты Российской Федерации считаются тем более похожими, чем меньше различия между одноименными показателями, с помощью которых они описываются.

Первый шаг процедуры кластерного анализа заключается в выявлении пары субъектов Российской Федерации, учтенных в матрице сходства, расстояние между которыми является наименьшим. Это, очевидно, будут наиболее сходные, похожие региональные экономики. В последующем рассмотрении оба эти субъекта Российской Федерации считаются единой группой, единым кластером. Соответственно исходная матрица преобразуется так, что ее элементами становятся расстояния между всеми возможными парами уже не 83 регионов, а 82 объектами – региональными экономиками и вновь преобразованного кластера – условного объединения двух наиболее похожих субъектов Российской Федерации. Из исходной матрицы сходства выбрасываются строки и столбцы, соответствующие расстояниям от пары субъектов Российской Федерации, вошедших в объединение, до всех остальных, но зато добавляются строка и столбец, содержащие расстояние между кластером, полученным при объединении и прочими субъектами Российской Федерации.

Расстояние между вновь полученным кластером и субъектами Российской Федерации полагается равным среднему из расстояний между последними и двумя субъектами Российской Федерации, которые составляют новый кластер. Иными словами, объединенная группа регионов рассматривается как целое с характеристиками, примерно равными средним из характеристик входящих в него субъектов Российской Федерации.

Второй шаг анализа заключается в рассмотрении преобразованной таким путем матрицы с 83 строками и столбцами. Снова выявляется пара региональных экономик, расстояние между которыми имеет наименьшее значение, и они, так же как в первом случае, сводятся воедино. При этом наименьшее расстояние может оказаться как между парой субъектов Российской Федерации, так и между каким-либо субъектом Российской Федерации и объединением регионов, полученным на предыдущем этапе.

Дальнейшие процедуры аналогичны описанным выше: на каждом этапе матрица преобразуется так, что из нее исключаются два столбца и две строки, содержащие расстояние до объектов (пар субъектов Российской Федерации или объединений – кластеров), сведенных воедино на предыдущей стадии; исключенные строки и столбцы заменяются столбцом и строкой, содержащими расстояния от новых объединений до остальных объектов; далее в измененной матрице выявляется пара наиболее близких объектов. Анализ продолжается до полного исчерпания матрицы (т. е. до тех пор, пока все субъекты Российской Федерации не окажутся сведенными в несколько кластеров - групп регионов, потенциально привлекательных для реализации на их территории пилотного внедрения частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования).

Обобщенные результаты анализа матрицы можно представить в виде дерева сходства (дендограммы), подобного описанному выше, с той лишь разницей, что дерево сходства, отражающее относительную близость всех рассматриваемых нами 83 субъектов Российской Федерации, много сложнее схемы, в которой фигурирует только несколько групп регионов, потенциально привлекательных для реализации на их территории пилотного внедрения частно-государственного партнерства в сфере

дошкольного, общего и дополнительного образования. Это дерево в соответствии с числом сопоставляемых объектов включает несколько уровней. Первый (нижний) уровень содержит точки, соответствующие каждому субъекту Российской Федерации в отдельности. Соединение двух этих точек на втором уровне показывает пару субъектов Российской Федерации, наиболее близких по общему типу социально-экономического развития региона. На третьем уровне отмечается следующее по сходству парное соотношение субъектов Российской Федерации (как уже упоминалось, в таком соотношении может находиться либо новая пара субъектов Российской Федерации, либо новый регион и уже выявленная пара сходных субъектов Российской Федерации). И так далее до последнего уровня, на котором все изучаемые субъекты Российской Федерации выступают как единая совокупность, состоящая из нескольких кластеров – групп регионов, потенциально привлекательных для реализации на их территории пилотного внедрения частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования.

Таким образом, *формулы для расчета итоговых баллов* представляют собой следующий алгоритм:

На первом этапе первоначальный массив исходных показателей представляется в виде множества, состоящего из кластеров, включающих в себя по одному элементу. Процесс группировки начинается с объединения такой пары кластеров, которое приводит к минимальному возрастанию суммы квадратов отклонений.

Это требует оценки значений суммы квадратов отклонений для каждого из возможных объединений кластеров по формуле:

$$S_k = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^{I_k} \sum_{j=1}^n w_j (x_{ij} - \bar{x}_{ij})^2}{I_k - 1}}$$

На следующем этапе рассматриваются значения сумм квадратов отклонений для следующего уровня образовавшихся новых кластеров. По такому же алгоритму осуществляется итерационная процедура. Этот процесс будет остановлен на некотором шаге. Для этого нужно следить за величиной суммы квадратов отклонений.

Рассматривая последовательность возрастающих величин, можно уловить *скачок (один или несколько) в ее динамике*, который можно интерпретировать как характеристику числа групп «объективно» существующих в исследуемой совокупности. Далее снижать число групп не следует, т.к. это приводит к снижению качества модели. Этот подход позволяет сохранить значительную часть информации, содержащейся в первоначальном наборе исходных показателей.

После получения кластеров происходит выбор переменных наиболее важных в социально-экономическом смысле и наиболее тесно связанных с выбранными критериями потенциальной привлекательности регионов для реализации на их территории пилотного внедрения частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования, в первую очередь таких, как:

- заинтересованность региональных бизнес-структур, общественных организаций и родителей, с одной стороны, региональных и муниципальных органов управления образованием и образовательных учреждений, с другой стороны, в реализации на их территории пилотных проектов в области частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования;

- наличие в регионе опорных площадок для апробации различных форм и механизмов партнерства государства, бизнеса, родителей и общественных организаций с учреждениями дошкольного, общего и дополнительного образования, а также для оценки возможностей и перспектив развития частно-государственного партнерства в сфере общего, дошкольного и дополнительного образования;

- наличие в регионе экспертно-аналитических и управленческих команд, способных оказать содействие и методическую помощь в подготовке пилотных проектов и дальнейшей апробации различных форм и механизмов частно-государственного партнерства в сфере общего, дошкольного и дополнительного образования.

Процедуры кластерного анализа базируются на выявлении в пилотных регионах *устойчивых партнерских отношений*, оформленных соглашениями и договорами между бизнес-структурами и образовательными учреждениями. В пилотных регионах для участия в проекте в группу образовательных учреждений, коммерческих и некоммерческих организаций отбираются такие, в которых партнерские отношения отличаются *систематичностью и легитимным характером*. Образовательные учреждения, коммерческие и некоммерческие организации в пилотных регионах, в которых не удастся выявить легитимные формы частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования, или выявленные партнерские отношения *слабы и неустойчивы*, не включаются в группу участников пилотных проектов. Отличительной особенностью регионального кластера является наличие *согласованных целей и программ развития* частно-государственного партнерства общих для бизнес-структур и образовательных учреждений, коммерческих и некоммерческих организаций.

Дальнейший выбор регионов внутри кластера основан на использовании процедуры *деятельностного подхода* к формированию рабочей программы и региональной управленческой команды, которые будут осуществлять пилотные проекты и апробацию различных форм и механизмов частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования. Ключевыми показателями на этом этапе являются показатели, характеризующие наличие в регионе:

- опыта договорных отношений учреждений образования с работодателями;
- плана перевода учреждений дошкольного, общего и дополнительного образования в статус автономных учреждений по всем уровням системы образования;
- практики формирования целевого капитала, выбора управляющей компании и механизмов распределения доходов от целевого капитала в интересах развития образовательных учреждений дошкольного, общего и дополнительного образования;
- стратегических планов и/или программ развития, а также органов общественно-государственного управления у образовательных учреждений, участвующих в пилотном внедрении частно-государственного партнерства.

Отбор регионов, потенциально привлекательных для реализации на их территории пилотного внедрения частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования, осуществляется в соответствии со следующими критериями:

- обеспечение общесистемных характеристик и требований к управляющей команде;
- учет внешних условий деятельности организаций, участвующих во внедрении частно-государственного партнерства в конкретном регионе;
- учет внутренних условий деятельности организаций, участвующих во внедрении частно-государственного партнерства в конкретном регионе;
- обеспечение взаимосвязи между организационной культурой и эффективностью функционирования управленческой команды.

При формировании региональной управленческой команды должны учитываться такие показатели, как:

- представление о команде не только как о системе взаимодействующих между собой элементов (участников), но и как о системообразующем элементе процесса управления;
- наличие структуры отношений, сохраняющих одновременно иерархическое подчинение и горизонтальный самоорганизующийся характер взаимодействия и сотрудничества участников команды, в результате чего проявляется синергетический эффект ее деятельности;
- способность достигать социального партнерства между всеми группами участников внедрения частно-государственного партнерства (региональными и муниципальными органами исполнительной власти, органами управления образованием, управленческим и преподавательским составом образовательных учреждений, бизнес-структурами, общественными организациями и др.) в целях активного их взаимодействия в процессе принятия и реализации ключевых решений, связанных с внедрением частно-государственного партнерства;
- целостность, проявляющаяся в том, что команда должна обладать интегративными качествами, не присущими ее отдельным элементам (участникам команды).
 - оценка платежеспособного спроса населения на образовательные услуги в зависимости от социально-экономического положения регионов Российской Федерации,
 - анализ специфики региональных систем расселения и особенностей социально-демографической ситуации в регионе, включая показатели естественного прироста и миграционных потоков;
 - анализ и оценка проблем и существующих противоречий, сдерживающих развитие механизмов частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования;
 - анализ интересов, механизмов и результатов сотрудничества образовательного учреждения, семьи и предприятия;
 - определение степени достаточности имеющихся механизмов сотрудничества, обеспечивающего условия для развития частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования.

Формулы для расчета итоговых баллов при формировании группы регионов, потенциально привлекательных для реализации на их территории пилотного внедрения частно-государственного

партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования основаны на использовании *двух типов показателей*. Каждый показатель отнесен к одному из двух типов:

4. «рейтинговый» (R)
5. «экспертный» (E).

Расчет значения показателя определяется в зависимости от его типа.

В случае «рейтингового» показателя балл субъекта Российской Федерации по данному показателю определяется в зависимости от места субъекта Российской Федерации в рейтинг-листе по числовому значению данного показателя. К рейтинговым показателям относятся:

6. Динамика объема платных услуг населению, в том числе услуг в сфере образования.
7. Средний уровень цен на образовательные услуги по уровням образования:
 1. дошкольные учреждения;
 2. подготовка к школе;
 3. дополнительное образование детей школьного возраста;
 4. дополнительное образование взрослых.
8. Уровень доходов населения.
9. Данные о прожиточном минимуме по региону, о среднемесячной заработной плате, в том числе с разбивкой:
 1. в среднем по промышленности;
 2. в целом по экономике;
 3. по отраслям социальной сферы;
 4. по образовательным учреждениям дошкольного, общего и дополнительного образования.

В случае «экспертного» показателя балл субъекта Российской Федерации определяется на основе экспертной оценки. К экспертно оцениваемым показателям относятся:

10. Развитость сети государственных и негосударственных образовательных учреждений дошкольного, общего и дополнительного образования
11. Наличие в регионе предприятий, заинтересованных в сотрудничестве с системой образования и разделяющих принципы социальной ответственности бизнеса
12. Характеристика объемов образовательных услуг, оказываемых предприятиями, организациями и фирмами региона и муниципалитетов по дошкольному, общему и дополнительному образованию, включая программы развивающего обучения, корпоративные семинары, тренинги и т.д.;
13. Наличие договорных отношений образовательных учреждений с предприятиями региона, включая соглашения о сотрудничестве, договора по управлению имуществом, формы экономической поддержки образовательных учреждений, механизмы управления содержательными компонентами программ по развитию детского творчества, физкультуры и спорта;

Результат расчета итоговых баллов при формировании группы регионов, потенциально привлекательных для реализации на их территории пилотного внедрения частно-государственного

партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования, определяется *как сумма значений по всем показателям* для данного субъекта Российской Федерации:

$$K^i = \sum R^i + \sum E^i$$

где

K^i итоговые баллы i -го субъекта Российской Федерации;

R^i баллы i -го субъекта Российской Федерации, полученные в результате оценки рейтинговых показателей;

E^i баллы i -го субъекта Российской Федерации, полученные в результате оценки экспертных показателей.